ZEITSCHRIFT

FÜR DIE GESAMTE

STAATSWISSENSCHAFT

In Verbindung mit

Oberbürgermeister **F. ADICKES** in Frankfurt a./M., Präsident **A. BUCHENBERGER** in Karlsruhe, Prof. Dr **K. BÜCHER** in Leipzig, Prof. Dr **G. COHN** in Göttingen, Prof. Dr **K. V. FRICKER** in Leipzig, Landger.Rat Dr **L. GAUPP** in Tübingen, Oberbürgermeister Dr **v. HACK** in Stuttgart, Prof. Dr **L. v. JOLLY** in Tübingen, Prof. Dr **F. v. MARTITZ** in Tübingen, Kaiserl. Unterstaatssekretär z. D. Prof. Dr **G. v. MAYR** in Strassburg, Prof. Dr **Fr. J. NEUMANN** in Tübingen, Dr **G. RUHLAND** in Zürich, Geh. Ob.Reg Rat Dr **K. SCHENKEL** in Karlsruhe, Prof. Dr **G. v. SCHÖNBERG** in Tübingen, Dr **A. VOIGT** in Karlsruhe, Geh.Reg.Rat Prof. Dr **A. WAGNER** in Berlin, Freiherr **von WEICHS** bei d. Generaldir. d. k. k. Staatsbahnen in Wien, Ober.-Reg.Rat. Dr **Fr. WÖRISHOFFER** in Karlsruhe

HERAUSGEGEBEN

VON

Dr A. SCHÄFFLE
K. K. MINISTER A. D.

Dreiundfünfzigster Jahrgang

TÜBINGEN 1897
VERLAG DER H LAUPP SCHEN BUCHHANDLUNG

I. ABHANDLUNGEN.

ÜBER DEN WISSENSCHAFTLICHEN BEGRIFF DER POLITIK.

VON

Dr. SCHÄFFLE.

Was ist Politik? Politik im wissenschaftlichen Sinne des Wortes? Diese Frage ist aus dem Leserkreis dieser Zeitschrift wiederholt an den Herausgeber ergangen.

Auf den ersten Blick dünkt diese Frage den Meisten mindestens banal; denn sie scheint für jedermann längst beantwortet und gelöst zu sein. Aber gleich der alten Frage der Leidensgeschichte, was ist Wahrheit? ist die Frage doch vielleicht thöricht nur für die Thoren. Denkende Männer der Praxis hauptsächlich sind es gewesen, welche die Klage aussprachen, dass sie die Frage sozialwissenschaftlich nicht beantwortet finden und dass man auch in staatswissenschaftlichen Werken nach einer scharfen Begriffsbestimmung und Auseinandersetzung des Wesens der Politik fast vergeblich suche und Uebereinstimmung darüber nirgends anzutreffen sei. Vielleicht nicht ganz mit Unrecht! Nur die oberflächliche Betrachtung, welche am liebsten nirgends Schwierigkeiten sieht, ist mit dem Wesen der Politik so fertig, dass es darüber keines Wortes mehr bedürfte. Wer genauer zusieht, nimmt sofort wahr, dass nicht bloss im gemeinen Sprachgebrauch, sondern auch in der Wissenschaft die Politik ein höchst schwankender Begriff ist, ein vielgestaltiger Proteus, welcher jedes Versuches einer festen Anpassung zu spotten scheint, ein gummiartiges Ding, welches sich beliebig dehnen und zusammenziehen lässt. In Anbetracht dessen will der Ver-

fasser d. der nicht dankbaren Aufgabe, das Wesen der Politik zu bestimmen, sich nicht entziehen. Er wird bestrebt sein, die nicht leichte Beantwortung der Frage: »was ist Politik?« in schlichter Weise eindringend zu suchen.

Bei diesem Bestreben stösst man sofort auf die Notwendigkeit, falsche Erweiterungen des Vorstellens vom Wesen der Politik aus dem Wege zu schaffen, also zu sagen: was Politik nicht ist.

Was Politik nicht ist! Sie ist einmal nicht, wie es im gemeinen Leben dennoch so oft aufgefasst wird, ein bestimmtes Handeln in allen, gleichviel ob staatlichen oder nicht staatlichen Dingen. Man hört freilich sagen, dass Jemand im Leben der Kirche, im Schosse der Lehrkörper, im Kreise der Geschäftsmänner ein Politikus sei. Streng genommen ist diese Begriffsausschreitung nicht zulässig. Den ordentlichen Begriff der Politik wird man auf den Kreis der staatlichen Erscheinungen, auf das Handeln am Staat und durch den Staat einschränken müssen, was nicht ausschliesst, dass man im Eigenleben des Individuums und für das Eigenleben der nichtstaatlichen Körperschaften des öffentlichen Rechtes von Politik in ähnlichem Sinne sprechen darf, wie da, wo Staatsorgane als Träger und Staatsinteressen als Gegenstände des im eigentlichen Sinne Politik genannten Handelns auftreten. Ganz abzusehen davon, dass auch jene Körper des öffentlichen Rechtes, welche für die engern Kreise einer Volksgemeinschaft dem Wesen nach dasselbe sind und leisten, was der Staat für die Volksgemeinschaft im ganzen ist und leistet, die Kommunalkörper nämlich von der Provinz bis zur Ortsgemeinde als Träger und als Gegenstände wirklicher Politik sich darstellen.

Man geht zweitens zu weit und denkt doch zugleich wieder zu eng, wenn man als das Besondere jenes Handelns, welches Politik heisst, die allgemeine Weltklugheit oder Schlauheit in allen Dingen, im Staate oder auf anderen Gebieten des Volkslebens, gleichviel in geistlichen oder in weltlichen, in öffentlichen oder in privatgeschäftlichen Dingen auffasst. »Politikus« wäre hienach der praktische »Schlaumaier«, der jede Vorteilsgelegenheit welcher Art immer geschickt beim Schopfe fasst. Häufig genug bedeutet Politik in diesem weitesten Sinne auch eine Lebensklugheit, welche in der Wahl der Mittel nicht verlegen ist, für jeden Zweck jedes Mittel heilig hält, wenn man dafür selbst das Zuchthaus mit dem Aermel zu streifen hätte. Politik ist für diese Auffassung gleich-

bedeutend mit jenem rücksichtslos unmoralischen und widerrechtlichen Handeln der List und der Gewalt, welches nicht mit vollem Recht als A und O der Staatsklugheit des florentinischen Staatssekretärs, des Verfassers des *principe* und der *discorsi* gilt, also mit dem Machiavelismus in allen weltlichen und in allen geistlichen Angelegenheiten. Man hat auch diese Verallgemeinerung unbedingt abzulehnen. Ja, die Politik fordert Klugheit, aber nicht alles Handeln, welches dennoch Klugheit, selbst im höchsten Grade heischt, ist Politik, nicht einmal alles staatlich kluge Handeln. Mit Moral und Recht sodann hat sich zwar die Politik, nicht bloss die auswärtige, oft und viel auf einen sehr gespannten Fuss gestellt. Aber losgebunden von und souverän über Moral und Recht darf und muss die Politik so wenig sein, wie irgend welches nicht politische Handeln und Scheusale der Unmoral und der Ungerechtigkeit hat es zu jeder Zeit überall auch ausserhalb des Bereiches dessen gegeben, was wir als wesentlich Politisches zu bezeichnen haben werden. Der gemeine Schmutz des »unlauteren Wettbewerbes« z. B., welchen die Gesetzgebung jetzt beseitigen will, kommt dem Schlimmsten gleich, was im Staatsleben gegen Recht und Sitte verbrochen wird; kein Nichtpolitiker darf gegen den Politiker schlechtweg den ersten Stein erheben. Die Politik hat bei rechtlich und sittlich gesunden Völkern Unrecht und Unmoral als Hauptquellen von Unmacht sogar besonders ängstlich zu vermeiden, worauf kurz zurückzukommen ist. »Staatsklugheit« überhaupt, rücksichtslose Staatsklugheit, ist also keine vollkommen zutreffende Andersbezeichnung für Politik.

Eine dritte, noch immer viel zu weite Auffassung nennt Politik alles Thun und Lassen des Staates im Ganzen oder einzelner Organe des letzteren im Besonderen. Politik gilt dabei als staatliches Handeln und Leben schlechtweg. Politik und Staatsleben sind für diese Auffassung gleichbedeutend. Daran ist nur dies richtig, dass Politik den ganzen Staat und sein ganzes Leben durchdringt.

Politik ist in der That einmal bei allen Hauptorganen des Staatslebens anzutreffen, nämlich bei den Regierungsgewalten, dann bei den Vertretungskörpern, weiter wenn auch in viel mässigerem Umfang bei sämtlichen staatlichen und kommunalen Verwaltungsämtern, endlich bei allen frei am Staatsleben teilnehmenden Individuen, welche einzeln oder in Parteiverbindungen so umfassend »politisieren« und welche mit voller Berechtigung »po-

litisieren«, mag auch das politische Lied, das sie singen, nur gar zu häufig garstig sein; es ist wirklich durchaus unrichtig, dass nur jenes staatliche Handeln, welches von den obersten Staatsgewalten berufsmässig betrieben wird, Politik, wirkliche und wahre Politik sei.

Die Politik durchdringt zweitens alle drei grossen Funktionen des Staates: das Regieren und das Gesetzgeben und das Verwalten, wenn auch der Grad der Einlässlichkeit der Politik auf den drei Hauptgebieten staatlicher Lebensäusserung ein sehr verschiedener und nach dem positiv erst zu bestimmenden Wesen der Politik notwendig im Regieren und Gesetzgeben ein intensiverer ist als im Gesamtbereich der Verwaltung.

Die Politik durchdringt drittens — gleichviel von welchem der genannten Hauptorgane des Staatslebens sie geübt werde, gleichviel ob sie im Regieren oder im Gesetzgeben oder in der Administration auftrete, das staatliche Handeln jeglichem weltlichen wie geistlichen Lebenskreise gegenüber, die innere wie die äussere Staatsthätigkeit, die Thätigkeit für die Kriegs-, wie für die Friedensangelegenheiten, die Lenkung der wirtschaftlichen wie der nichtwirtschaftlichen Dinge. Der Politiker oder Staatsmann, gleichviel ob er lenkend an der Spitze des Gemeinwesens oder in der Volksvertretung oder in der öffentlichen Verwaltung oder frei im Parteileben wirke, hält gegenständlich nichts Menschliches, nichts, was das Volk angeht, von sich ferne.

In dem dreifachen Sinne also, dass Politik alle Organe des Staatslebens, freie wie berufsmässige beschäftige, dass sie Regierung und Gesetzgebung und Verwaltung durchdringe, dass sie Volksinteressen jeglicher Art nach deren dem Staat zugewendeten Seite erfasse und keinem dieser Interessen fehlen dürfe, ist vollständig richtig. Mit bestem Grunde spricht man von Monarchen- und Minister-, von Volksvertretungs-, von Beamten- und von Parteipolitik; desgleichen von Regierungs- und Gesetzgebungs- und Verwaltungspolitik, von äusserer und innerer, von kirchlicher und weltlicher Politik, von Militär- und von Zivil-, von Polizei- und von Justizpolitik, von Volkswirtschafts- und von Kulturpolitik; die Organe des Staates sind sämtlich berufen und die drei grossen Gattungen staatlicher Lebensäusserung sind alle dazu angethan, in der eigentlich politischen Funktion jeglicher Gattung von Interessen der Volksgemeinschaft zu dienen.

Allein darum, weil Politik das ganze Staatsleben ausnahmslos

durchdringt, fallen Politik und Staatsleben nicht überhaupt zusammen. Das Durchdringen und Durchdrungensein durch Politik ist kein ausschliessliches Erfülltsein, kein vollständiges Aufgehen des Staatslebens von und in der Politik.

Diese zunächst negative Abhebung der Politik von der Staatsthätigkeit überhaupt wird zur positiven Bestimmung des Wesens der Politik durch Begriffseinschränkung leicht hinüberführen und darum soll sie zuvor durch wenige Striche gezeichnet werden.

Das Staatsoberhaupt und seine höchsten Räte treiben zwar Staatsgeschäfte, aber nicht bloss Politik, oft nicht einmal überwiegend Politik, z. B. wenn sie fremde Gesandte empfangen oder verabschieden, wenn sie laufende Geschäfte nach bestehenden Gesetzen erledigen, wenn sie die gesetzgebenden Körper zur ordentlichen Tagung einberufen, die Gesetzmässigkeit des Ganges der Verwaltung beaufsichtigen und beaufsichtigen lassen, den Lauf der Justiz überwachen, die Sicherheitspolizei Verbrechern gegenüber anspornen, Kirchen und Schulen die gesetzliche Unterstützung reichen, den Vollzug der Steuergesetze leiten und kontrollieren. Das alles ist keine eigentlich politische Thätigkeit, keine staatsmännische Arbeit. Dagegen treiben Staatsoberhäupter und Minister nach der allgemeinen Volksvorstellung Politik, wenn sie die bei ihnen beglaubigten Gesandten und durch diese die beglaubigten Staaten für eine internationale Abmachung zu gewinnen trachten, wenn sie ihre Vertreter an fremden Höfen mit Rücksicht auf bestimmte Zwecke klug auswählen, entsenden, instruieren und zurückziehen, wenn sie vor den Vertretungswahlen in bestimmter Richtung durch Kundgebungen aller Art auf die Wähler Einfluss nehmen, wenn sie für bestimmte Gesetze das Volk und die Mehrheit der Volksvertretung einzunehmen trachten, wenn sie in ordentlichen und ausserordentlichen Fällen aller verschiedenen Verwaltungszweige bei mehreren möglichen Wegen der Durchführung die leichtest zu gehende und der Beliebtheit des Staates günstigste Richtung einschlagen, wenn sie bei der jährlichen Verabschiedung des Staatsvoranschlages und in der Steuergesetzgebung im ganzen Umfang des Staatsbedarfes die erforderlichen Summen für jegliche Art von Staatszwecken klug und überzeugend begründen und ebenso die schwierige Aufgabe lösen, für die nötigen Steuern stets die erforderliche Parlamentsmehrheit zusammenzubringen.

Ebenso, wie mit dem Thun und Lassen der obersten Träger der Regierungsgewalt verhält es sich mit demjenigen der übrigen Organe des Staatslebens: den Vertretungskörpern, den Verwaltungsbeamten, den einzeln oder in Parteiverbindungen politisierenden Privaten. Die ordentliche Handhabung der Wahlgesetze bei Bestellung der Vertretungskörper ist nicht Politik, soll wenigstens nicht Politik sein; die Wahlagitation aller Parteien ist es im höchsten Grade. Die fortlaufende Kontrolle der Staatsrechnung, die Genehmigung unbestreitbarer Budgetposten für gesetzlich feststehende Zwecke und die Verwilligung der einzelnen altanerkannten Steuern haben keine oder nur schwache Fasern der Politik an sich; dagegen die Opposition gegen Verwilligung geheimer Fonds an widerwärtige Minister, die nachträgliche Genehmigung von Voranschlagsüberschreitungen, die Bestreitung oder Befürwortung neuer Ausgaben oder der Abstrich an herkömmlichen Budgetposten, der Sturz und die Unterstützung der Ministerien zur mittelbaren Beherrschung auch der Regierung durch die Volksvertretung, die Vertretung gewisser Ziele durch Interpellation und Adresse, namentlich aber, was geschieht, um in der Volksvertretung einen Mehrheitsbeschluss zu stande zu bringen oder zu vereiteln — das alles ist nach allgemeiner Ansicht Politik, gleichviel ob die Ministerien oder die Führer der Parlamente oder die Berichte und Anträge der Beamten, oder die Parteien und Agitatoren, die politischen Journale und Versammlungen an diesem Zustandebringen oder Vereiteln von Entscheidungen der Volksvertretung sich beteiligen.

Die grosse Masse der Beamtenarbeit, der gewöhnlichen Verwaltung ist Besorgung laufender gesetzlich und technisch festgelegter Geschäfte, meist und meist nur zu sehr nach demselben »Vorgang«, »Präcedenzfall«, *simile* — in Oesterreich auch »Schimmel« genannt. Die Beamten sind für die Regel nicht Politiker und bilden sich meist auch nicht ein, Staatsmänner zu sein; dennoch ist auch der Beamte berufen, bis zu einem gewissen Grad und in gewissen Fällen Politik zu treiben, indem er die höheren Stellen auf die Bedürfnisse des Lebens aufmerksam macht, in der Lösung bestimmter Aufgaben den zielführlichsten Weg des Erfolges heraussucht, widerstrebende Bezirksinteressen in mittleren Vorschlägen vereinigt, indem er überhaupt bestrebt ist, alles in der Richtung des geringsten Widerstandes und zum möglichsten Ansehen der öffentlichen Gewalt hinauszuführen.

Mit dem freien Thun und Lassen der Einzelnen, welche auf Staatliches einzuwirken suchen und welche zusammen die Trägerschaft der ersten, von den Parteiführern und Publizisten geführten Grossmacht, der öffentlichen Meinung ausmachen, verhält es sich nicht anders. Gleichviel, ob ihre auf Staatliches gerichtete Thätigkeit das Regieren, oder die Gesetzgebung, oder die Verwaltung, ob dieselbe Ausländisches oder Inländisches, Weltliches oder Geistliches, Geisteskultur oder Volkswirtschaft zum Gegenstand habe. Auch der gewaltige Umfang dieser freien Beschäftigung mit Staatlichem darf, obwohl ihm in besonders prägnantem Sinn die Bezeichnung des »Politisierens« vom deutschen Sprachgebrauch gegeben worden ist, doch nicht samt und sonders als Politik im eigentlichen Sinne des Wortes angesehen werden. Der Spiessbürger, welcher täglich die Kammerverhandlung liest, in Volksversammlungen zuhört, über alte und neue Bürgermeister missfällig oder wohlgefällig sich auslässt, den Abstimmungen seiner Abgeordneten folgt, über Handlungen der Regierungen, über Beschlüsse der Parlamente und über Verfügungen der Beamten Urteile äussert, den berufsmässigen Staatsorganen auf Verlangen sachverständige Mitteilungen macht, treibt nicht schon, wenigstens nicht ausschliessend und gänzlich »Politik«, wogegen alle Parteithätigkeit für das Sammeln und Erhalten von Willens- und Machtübergewichten bei bestimmten staatlichen Entscheidungen und bezüglich der Führung der öffentlichen Geschäfte in bestimmter Richtung, d. h. die politische Agitation von Einzelnen und von Parteien durch Wort und Schrift als ein hervorragend »politisches Treiben« angesehen wird.

Die Beispiele, welche soeben vorgeführt worden sind, erschöpfen zwar den Gegenstand nicht. Dieselben sind jedoch in so hinreichender Anzahl gegeben und aus den verschiedenartigen Bereichen des staatlichen Thatsachenkreises heraus so gewählt, dass die negative Behauptung, die Politik falle nicht mit dem ganzen Staatsleben, die »Politik« als Wissenschaft oder Kunstlehre falle nicht mit der Gesamtheit der Staatswissenschaft zusammen, die Politik sei nur eine besondere Seite am staatlichen Handeln, sie bilde der Staatsthätigkeit, beziehungsweise der Staatslehre gegenüber den engeren Begriff — dass diese negative Behauptung wohl als hinreichend bescheinigt wird angesehen werden dürfen.

Nun handelt es sich aber darum, positiv zu bestimmen, was an der Gesamtheit des staatlichen Handelns das besondere und eigenartige Wesen der Politik ausmacht. Den Weg zum Verständnis des positiven Charakters der Politik haben zwar die gewählten Beispiele ebenfalls schon zu bahnen gesucht. Die zusammenfassende Antwort aber, welche das allen politischen Einzelnthatsachen Gemeinsame einfach ausdrückt, ist noch zu formulieren; bis jetzt ist nur dargethan, was die Politik nicht ist. Sie ist nicht ein bestimmtes Handeln auf allen, auch den nicht staatlichen Gebieten des Volkslebens; sie ist auch nicht das gesamte schlaue und rücksichtslose Handeln im Staat und sonst; sie ist endlich nicht das staatliche Handeln voll und ganz, sondern nur eine bestimmte Seite und Richtung in jeglichem Bereiche staatlichen Handelns. Der Name Politik, Staatskunst weist auf das, was an allem staatlichen Handeln wesentlich politisch ist, nicht so genau hin, dass die nähere Entfaltung des positiven Begriffes der Politik überflüssig wäre. Man muss das, was innerhalb der Mannigfaltigkeit seiner Einzelerscheinungen überall das gleichmässig eigentlich Politische ausmacht, zur Anschauung bringen.

Zu diesem Zwecke wolle der Leser sich einige wenige allgemeine Sätze über den Staat gefallen lassen. Bevor man positiv und in völlig durchreichender Weise klar und bestimmt sagen kann, was am Staatsleben die eigentliche Politik sei, muss man wissen, was der Staat ist. Ich gehe hiebei von meiner in »Bau und Leben des sozialen Körpers« (2. Aufl. 1896) begründeten allgemeinen Staatslehre aus.

Der Staat ist nicht die Volksgemeinschaft schlechthin. Das Familienleben, die Volkswirtschaft, die Wissenschaft, das Bildungswesen, die Kunst, die Geselligkeit, die Religion sind zwar vom Staate berührt, aber sie gehen nicht im Staate auf und sogar öffentlich-rechtliche Organisationen, welche relativ unabhängig vom Staat ihr Dasein führen, kommen den nichtstaatlichen Bereichen des ideellen und materiellen, innenweltlichen und aussenweltlichen Volkslebens zu. Der Staat ist die Volksgemeinschaft nur von einer bestimmten Seite, nämlich Volksgemeinschaft als Willens- und Machteinheit für die allen Gliedern des Volkes — Einzelnen, Gesellschaften, Körperschaften — bürgerlich einwohnerschaftlich gemeinsamen Interessen.

Einheit des Wollens, sowie des Verfügens über die Mittel der

Ausführung ist für jeden geschlossenen Kreis sozialen Wirkens, gleichviel ob er familienrechtliche oder ob er nichtfamilienrechtliche, ob er privatrechtliche oder ob er öffentlichrechtliche Verfassung habe, unbedingt erforderlich; auch jede Haushaltung, jedes Geschäft, jede ausserstaatliche Körperschaft bedarf solcher Einheit. Das Wesen am Leben und Weben des Staates ist aber Willens- und Macht-Gesamteinheit, samtheitliches Wollen und Machen des ganzen Volkes für schlechthin allgemeine Interessen des Ganzen und aller Einzelnen als der Glieder ihres Volkes, Willens- und Machteinheit des Volkes als des sehr gut sogenannten Gemeinwesens.

Dieses gesamtheitliche Wollen und Machen äussert sich in zwei Hauptrichtungen.

Einmal als unmittelbares Entscheiden und Handeln des Volkes durch den Staat mit vereinten Kräften für Ziele, welchen die individuellen und associierten Kräfte einzelner Glieder nicht gewachsen sein würden; z. B. in der Bildung und Anwendung der Wehrkraft, in der Herstellung und Unterhaltung von öffentlichen Wegen, Sammlungen, wissenschaftlichen Anstalten, Beobachtungsstationen u. s. w. Sodann äussert sich dasselbe als zentrales Wollen und Handeln gegenüber den selbständigen Wirkungskreisen aller Glieder der Volksgemeinschaft, seien dieselben Einzelne oder Familien oder freie Vereine oder öffentliche Spezialkörperschaften für die einzelnen besonderen Zweige des Volkslebens. In diesem zweiten, unermesslich vielgestaltigen Wirkungskreis wird Willens- und Machteinheit des ganzen Volkes mittelbar im Gesamtinteresse eingesetzt, indem darauf hingewirkt wird, dass sämtliche Glieder des Volkes bei aller Selbständigkeit des Wirkens und Fürsichsorgens dennoch im Gleichgewicht der Gesamtbewegung verharren, einander nicht stören und dass jede wirkende soziale Einheit als integrierendes Glied der Volksgemeinschaft Schutz und Unterstützung finde. Beide Seiten der mittelbaren Staatsarbeit: die Aufrechterhaltung der Ordnung für die Harmonie der Teilbewegungen aller Volksglieder und der im Interesse Aller gelegene Schutz jedes einzelnen Gliedes als integrierenden Teiles des ganzen Volkskörpers, bilden die Willens- und Thatvoraussetzung für das Gedeihen und die Erhaltung der Gesamtheit, sind daher wesentlich staatlich. Sogar die Lehrer des Naturrechts haben die mittelbare Staatsthätigkeit grossenteils anerkannt und deren Doppelseitigkeit formuliert einerseits zum

jus summae inspectionis, kraft dessen der Staat überall gegen die Volksglieder ordnend eingreifen kann, und zum *jus summae advocatiae*, wonach der Staat jedes Volksglied schützend und soweit das Interesse des Ganzen es verlangt, unterstützend zu erfassen verpflichtet und befugt ist.

Für beiderlei Wirkungsweisen, die unmittelbare wie die mittelbare, ist dem Staate selbst ein positives Recht, das Staatsrecht gesetzt, nach welchem die Bildung aller seiner Organe, sowie die Zuständigkeiten und Formen ihres Wirkens geordnet sind, und welches ins Gleichgewicht gesetzt ist mit allem übrigen Rechte, durch welches das innere Leben und der äussere Verkehr der sozialen Einheiten — der Individuen, der Familien, der freien Verbindungen, der nichtstaatlichen Körper des öffentlichen Rechtes — geregelt und aus der Hand des Staates in zusammenstimmendem Gange erhalten wird. Der Staat selbst unterwirft sich in seiner unmittelbaren Uebung der Willenseinheit und der Gesamtmacht einer die soziale Gesamtbewegung umschliessenden und durchdringenden Ordnung.

Seine Doppelaufgabe in Herstellung und Handhabung des gesamtheitlichen Wollens und Machens vollzieht nun der heutige Staat in dreierlei grossen, bei aller verhältnismässigen Unabhängigkeit dennoch zusammengreifenden Funktionen: in dem einheitlichen Lenken der sozialen (volksgemeinschaftlichen) Gesamtbewegung oder dem Regieren, in der Aufstellung der unverbrüchlichen Richtlinien (Rechtsbestimmungen) für das öffentliche, private und familienhafte Thun und Lassen Aller oder der Gesetzgebung, endlich in der Verwaltung, d. h. in der Durchführung der unmittelbaren und der mittelbaren Aufgabe des Staates für alle besonderen ordentlichen, wie ausserordentlichen, einmaligen wie wiederkehrenden Fälle des Bedürfnisses gesamtheitlicher Willens- und Machtübung.

So ist das Wesen des Staates, bezw. des staatlichen Handelns im allgemeinen. Und nun wird es nicht mehr schwierig sein, denjenigen Teil oder diejenige besondere Seite staatlichen Handelns, welche man nach festumgrenztem, scharfem Begriff Politik zu nennen hat, positiv zu bestimmen. Dazu diene das Folgende!

Jede der unendlich vielgestaltigen Erscheinungen staatlicher Art hat stets zwei thatsächlich zwar in einander sich verschlingende, jedoch theoretisch und praktisch auseinanderzuhaltende Seiten:

die Seite des jeweiligen Gleichgewichtszustandes, des Feststehens oder festgeordneten gleichmässigen Fortlaufens, und eine zweite Seite der Flüssigkeit, des Werdens, der Veränderung, der erst im Einzelfalle fertig zu bringenden Entscheidung, des erst zu Schaffenden, oder der Erhaltung als eines fortgesetzten Neuschaffens. Man kann den thätigen Staat nach der ersten Seite das laufende Staatsleben nennen und hat dann die andere Seite aller seiner Erscheinungen als Politik zu bezeichnen.

Nach der einen Seite wirken die jeweils gegebenen Träger der Macht — oberste Gewalten, Vertretungskörper, Beamte, politisches Publikum als feststehende Machtgrössen, welche ein in dem gewaltigen Körper des ganzen positiven Rechtes festgelegtes gesamtheitliches Wollen unverrückbar festhalten und auf mehr weniger gleichmässig wiederkehrende, allseitig fest normierte Bedürfnisfälle staatlicher Art anwenden. Nach der anderen Seite ergeben sämtliche Erscheinungen staatlicher Art die Thatsache, dass gesamtheitliches Wollen nicht ein für alle Male voraus hergestellt und für immer gegeben ist, dass Grösse, Art und Verteilung der gesamtheitlichen Macht auf verschiedene Träger wechselt, dass die Macht sorgfältig erst zu bilden und immer neu zu gliedern ist, dass die Macht gebenden Kräfte immer wieder neu gesammelt werden müssen, dass nicht für jeden einzelnen Bedürfnisfall durchgreifend ein ins Einzelne durchreichendes positives Recht sich voraus aufstellen lässt, dass erst im gegebenen Fall die staatlich zweckmässigste unter mehreren möglichen Anwendungen des Gesamtwillens und der Macht zu finden, rein mechanisch laufende Staatsthätigkeit überhaupt ausgeschlossen ist. Man hat daher jene Erscheinungen, in welchen ein Beharren und Feststehen sich äussert, obwohl es auch im Staat absolut stabile Gleichgewichtszustände nicht giebt, als das s. z. s. mechanisch fortlaufende, bis auf weiteres in seiner Richtung fest bestimmte Staatsleben, von dem Erscheinungskreise der politischen Thatsachen durchgehends zu trennen, gleichsehr für die Praxis wie für die Wissenschaft.

Die allgemeine Grundaufgabe der eigentlichen Po-

litik besteht im Kleinen wie im Grossen darin, überhaupt gesamteinheitliches Wollen — Staatswollen, und die Mittel für die Durchführung des Staatswillens zu erreichen, oder wenn man das Wort Macht nicht im beschränkten Sinne blosser mechanischer Zwangsgewalt versteht, Macht zu bilden, zu erlangen und unter wechselnden Umständen zu erhalten, immer aufs Neue herzustellen. Staatliche Macht im weiteren Sinne ist, allerdings gestützt auf äussere Waffen- und Finanzmacht, Beherrschung des gesamtheitlichen Wollens, Kraft, für volksgesamtheitliche Interessen ein Willensübergewicht des Volks und die äusseren Mittel für das Durchführen dieses Willens zu erlangen. Angefangen von der Gründung bis zur Auflösung eines Staats hört diese Grundaufgabe aller Politik, Machtbildung und Machterlangung im eben genannten Sinne des Wortes nimmer auf.

Zur Bildung und Erlangung staatlicher Macht kommt als wesentlicher Inhalt der Politik hinzu die zweckmässige Anwendung der gebildeten und verfügbaren Macht für solche Regierungs-, Gesetzgebungs- und Verwaltungsfälle, deren Lösung über die bloss mechanische Anwendung des positiven Rechts hinausliegt, d. h. Willensbildungen und Machtübungen für den besondern Fall, nach wechselnden Umständen und nach Wahl unter mehreren Ausführungsmitteln. Immer handelt es sich im politischen Handeln um Einsetzung erst zu bildender oder schon gebildeter Macht für Aufgaben, die erst zu lösen, oder nur angefangen und bloss in den Grundzügen rechtlich festgelegt — nach Zeit und Umständen zweckmässig zu Ende zu führen sind.

Die Politik hat hienach eine allgemeine, allumfassende und zahllose besondere Aufgaben zu ihrem Inhalt.

Es gilt, einmal überhaupt Gewalten zu schaffen und zu erhalten, welche vom gesamtheitlichen Wollen des Volkes getragen und in den Besitz von äusseren Mitteln gesetzt sind, mittelst deren der einheitliche oder mehrheitliche Gesamtwille in der Ausführung erzwungen werden kann. Und zweitens gilt es, für bestimmte einzelne Aufgaben gesamtheitliches Wollen zu erzeugen und sei es frei sei es zwingend zur Ausführung zu bringen.

Die staatliche Machtbildung überhaupt, gleichbedeutend mit der Gründung und dem Wachstum der Staaten ist das Werk fortgesetzter politischer Arbeit der Jahrhunderte. In diesen Jahrhunderten müssen alle Organe des Staats, nicht bloss die regierenden Mächte, sondern auch die Vertretungskörper, die Beamten

jeder Gattung, die freien Politiker und Parteiführer für die Entstehung und Steigerung der Macht gearbeitet haben; versäumten sie ihre oberste politische Pflicht, zur Stärkung und Erhaltung der Macht, dieses gemeinsamen Markes im Körper aller Träger der Staatsgewalt beizutragen, so musste der Staat, wenn er nicht zerriss, in Unmacht fallen; kaum ist etwas irriger, als die Meinung, dass nur die obersten Träger der Regierungsgewalt Politiker der allgemeinen Machtbildung und Machterhaltung seien, dass sie ausschliesslich als berufene Träger der obersten und allgemeinsten politischen Aufgabe sich darstellen. Volksvertretungen, welche ihre Schuldigkeit thun, pflichttreue Beamte jeder Klasse, welche durch ihre Geschäftsführung dem Staate die Herzen seiner Unterthanen zuwenden, Einzelne, welche in Presse und Litteratur, in Versammlungen und in geselligen Kreisen staatzerreissenden Strömungen einer irregeleiteten öffentlichen Meinung wirksam entgegentreten, Parteiführer, welche schliesslich die Sonderinteressen und Sonderanschauungen der Ihrigen dem allgemeinen Wohl unterordnen, wirken als patriotische Machtbildner vielleicht allerersten Ranges. Dagegen gelingt es leicht einem Nachfolger grosser Machtbildner in wenigen Jahren das vom Vorgänger gesammelte allgemeine Machtkapital zu verprassen; alle autokratische Selbstüberhebung und Selbstüberschätzung von Republikanern wie von Monarchen ist, da sie die innere Stimmung eines übermächtigen Volkswillens für den Staat eher hemmt als fördert, keinesfalls dazu angethan, dem Volke das unschätzbare Kapital der Macht des Staates zu mehren und zu erhalten. Vor allem sind es die bedeutenden, beim Volk angesehenen Persönlichkeiten ausserhalb wie innerhalb amtlicher Stellungen, welche durch Einlegen ihres Gewichtes die Wagschale der Staatsmacht überwichtig oder unterwichtig machen, sie haben eine besondere Pflicht politischer Machtbildung. *Herbart* hat dies treffend hervorgehoben.

Ein weiteres grosses Gebiet politischer Thätigkeiten eröffnet sich dem Auge, sobald dieses auf die Bestrebungen sich richtet, durch welche die seit Jahrhunderten gebildete und überlieferte Macht im Staate bestimmten Trägern zugewendet werden will. Um die Thronfolge wird von Personen und Parteien selbst in der Monarchie politisch gerungen, wenn die Erbfolge rechtlich nicht ganz festgelegt und Usurpation möglich ist. Um die Erlangung der Ministerposten im Staate entzünden namentlich die verfassungsmässigen Staaten ein heisses politisches Ringen. Die

periodische Neubesetzung der Vertretungskörper versetzt das ganze Volk in die politische Siedehitze des Wahlkampfes. Um die Geltung in der öffentlichen Meinung und um die führende Stellung an der Spitze der Parteien entbrennt in lichter Lohe die politische Rivalität frei am Staatsleben sich beteiligender Persönlichkeiten. Selbst in Staaten mit relativ geordnetem ständigem Verwaltungswesen treiben Cliquen eine Politik der Stellenbesetzung in ihrem Sinne und Interesse. Nicht bloss die Grösse, auch die thatsächliche Zuteilung der Macht ist bei jeder der vier Gattungen staatlicher Organe — Regierung, Volksvertretung, Beamten, politisierendem Publikum — dem Wechsel unterworfen, flüssig, daher von der Politik mehr oder weniger, doch immer ziemlich stark durchdrungen.

Auch mit den Erscheinungen der Erlangung bestehender Macht erschöpft sich das Gebiet der eigentlich politischen Thatsachen nicht. Es erübrigt weiter der fast unermessliche Kreis von Aufgaben, für die verschiedenartigsten Gegenstände der Regierung, der Gesetzgebung und der Verwaltung den Volks- und den Interessentenwillen zu gewinnen und auf eine von mehreren möglichen Weisen erst etwas zu machen, was im positiven Recht nicht zu Ende bestimmt ist, für besondere Fälle, die sich überhaupt nicht oder doch sämtlich nicht vorhersehen lassen, die Entscheidung nach Zeit und Umständen auf die zweckmässigste, insbesondere auf die dem Ansehen des Staats günstigste oder auf die überhaupt mögliche, weil in der Richtung der geringsten Widerstände sich bewegende Weise zu treffen. In einer geradezu zahllosen Masse von Fällen stehen weder die Macht der Ausführung, noch der Zweck, noch die Mittel voraus und für jeden Fall gleichmässig fest. Politik ist hier auf allen drei Hauptgebieten der Staatsthätigkeit und für jedes der viererlei Staatsorgane unumgänglich. Von s. z. s. mechanischem Ablauf einer »Staatsmaschine« ist zwar überhaupt nicht, ganz besonders aber hier nicht die Rede. Gar vieles ist flüssig, erst im Werden und nach Zeit wie Umständen zu machen, daher — politisch zu erledigen. In den verschiedenen Hauptzweigen der Staatsthätigkeit, in den verschiedenen Abteilungen der Verwaltung, für die verschiedenerlei Organe der Staatsthätigkeit ist die Ausdehnung und Intensität politischer Bethätigung zwar sehr verschieden, wie alsbald in grösster Kürze wird nachgewiesen werden können. Allein Arbeit politischer Art überhaupt durch-

dringt alle Sphären des Staatslebens, wenn sie auch nicht alle Poren des letzteren ganz ausfüllt.

Politik wird hienach als die eigentlich schöpferische Seite der Staatsthätigkeit anzusehen sein, obwohl sie sich nicht minder, wie das laufende Staatsleben streng innerhalb des positiven Rechtes und der Sittengesetze zu bewegen hat.

Die Politik hat deshalb ihren breitesten Boden und ihren reichsten Inhalt auf dem Boden der Fort-, Um- und Rückbildung des Bestehenden. Dafür gilt es, gesamtheitliches Wollen zu erzeugen und die zielführlichen Mittel zu gewinnen, statt feststehendes Recht mit schon gegebenen Mitteln nach zeitweilig unveränderlichen Regeln zur Geltung zu bringen. Der für jede Zeit überaus inhaltreiche und weite Kreis der Entwickelung des Ganzen im Einzelnen und des Einzelnen im Ganzen aus der Gegenwart heraus in die Zukunft hinein, das Entstehenlassen aus dem Bestehenden heraus, das Wachstum und der Verfall der Volksgemeinschaften sind die an Politik reichsten Gebiete staatlicher Thatsachen. Fortbildende, umbildende, rückbildende Schöpfung staatlicher Art, sittlich bewirkte Entwickelung ist immer und überall der Haupttrumpf der Politik, und gerade deshalb, weil die menschliche Gesellschaft, die Gesamtheit der Volksgemeinschaften, als die relativ mindest abgeschlossene, vielmehr in den immer rascheren Entwickelungslauf der Civilisation erst hineingeratende, aber sittlich auszuwirkende Stufe der allgemeinen Schöpfung sich darstellt, — ich habe hierüber in meiner »allgemeinen Entwickelungslehre des sozialen Körpers« (»Bau und Leben« 2. Aufl. 1. Bd.) eingehendst gehandelt — nimmt die politische, die schöpferische Seite der Staatsthätigkeit eine gewaltige, extensiv und intensiv wachsende Stellung ein.

Nur darf man sich hiebei zwei Dinge nicht verhehlen. Auch die blosse Erhaltung ist fortgesetzte Neubildung nach der alten Beobachtung der *conservatio continua creatio.* Sodann bleibt vieles, was in den grossen Umrissen durch das positive Recht vorausgesehen ist, erst im vorkommenden Falle der Erfüllung durch schöpferische Zusatzthätigkeit vorbehalten, ist also erst zu Ende zu schaffen. Und so behält es doch seine Richtigkeit, dass die Politik ihrem ganzen Umfange nach den wesentlich schöpferischen, nicht schon festgelegten und gebundenen Teil aller Staatsthätigkeit dar-

stellt. Die letztere bedarf eben ihrem ganzen Umfang nach in einer bestimmten Richtung der Politik, da alles auch im Staate im Fluss ist und bleibt.

Der zutreffendste deutsche Ausdruck für Politik ist und bleibt hienach der Name der Staatskunst. Allerdings nur in dem bestimmten Sinne des schöpferischen Gestaltens, nicht des technischen Nachmachens und Fortmachens; denn allgemeine Kunstfertigkeit, eine bestimmte Technik hat jeder, der am und im Staate mechanisch arbeitet, bis auf die Abschreiber und Registratoren herab notwendig. Mehr oder weniger originelles Schaffen, nicht Kopieren und Arbeiten nach Muster und fester Vorschrift ist es, was den Politiker als originellen Erzeuger und Lenker gesamtheitlichen Wollens und Handelns für erst zu lösende und zu vollendende Aufgaben ausmacht. Wahrhaft fruchtbare Künstler am und im Staate werden freilich nicht immer diejenigen, welche im Besitz der höchsten Stellungen sich befinden; während sie sich in staatsmännischen Geberden spreizen, sind sie oft nur Stümper und Handlanger. Zahllos bleiben überall und immer die unfähigen Pfuscher und ideenlosen Intriguanten, während der nach amtlicher Gewaltstellung Geringste im stande ist, ausschlaggebende Gewichte in die Wagschale der Geschichte zu werfen und — mit *Droysen* zu reden — »Namen zu geben der rollenden Zeit«.

Die im Vorstehenden gegebene Feststellung des »Wesens der Politik« besteht die Probe der Thatsachen des ganzen praktischen Staatslebens, sowie des allgemeinen Vorstellungskreises, auch die Probe der Nomenklatur der Staatswissenschaft betreffend »Politik«.

Einmal wird unsere Auffassung dadurch betätigt, dass unter sämtlichen Organen des Staatslebens hauptsächlich die staatslenkenden Persönlichkeiten, dann die Volksvertreter, die Agitatoren und Parteiführer, mehr als die Besorger der fortlaufenden Staatsgeschäfte, die Beamten für Politiker und Werkführer der eigentlichen politischen Arbeit, der fortlaufenden Schöpfung der zivilen Welt gelten. Ihnen liegt das Bilden, Erlangen und praktische Anwenden der Macht nach den wechselnden und fortschreitenden Bedürfnissen des Lebens ob. Doch darf man nicht glauben, dass der ständige Staatsbeamte nicht auch mit Tropfen politischen Oels benetzt sein müsse; zahlreiche Aemter verlangen politische Köpfe. Allein der nach festen Regeln kraft feststehender Befugnisse unangefochten weiter laufende, weniger politisch als mechanisch sich

abspielende Dienst nimmt beim Verwalten im ganzen genommen dennoch mehr Spielraum ein, als innerhalb des Regierens und innerhalb der Volksvertretung, wo die Arbeit nicht wesentlich politischer Art doch auch nicht fehlt. Die s. g. »hohe Politik«, d. h. die Regierungs- und Parlamentspolitik, die »grosse« Politik der Parteien ist es hauptsächlich, woran, wenn von Politik die Rede ist, zuerst gedacht wird.

Dieser Gedankengang führt zu einer zweiten Probe der hier vertretenen obigen Auffassung. Unter den drei Grundthätigkeiten des Staates — Staatslenkung, Gesetzgebung und Verwaltung — sind anerkannt hauptsächlich die beiden ersteren die Gebiete der Politik, obwohl auch sie ein starkes Gerippe mechanischen Dienstes im Leibe tragen. Die Regierenden stehen täglich neuen Bedürfnissen und Machtverkettungen, anderen Widerständen und gesamtheitlichen Willensströmungen gegenüber und die Aufgabe der Gesetzgeber ist es, samtheitlichen Willen, der noch nicht feststeht, für unbestimmte Zeit oder periodisch erst festzulegen.

Die Staatsthätigkeit in »auswärtigen Angelegenheiten« wird oft Politik schlechthin genannt und daran ist etwas Richtiges. Dieselbe entbehrt zwar des mechanischen, nicht politischen Dienstes z. B. im Konsularwesen nicht, aber sie ist, soweit die Regierung die auswärtigen Angelegenheiten in den Händen hat, mit innerer Notwendigkeit eigentliche Politik; denn in internationalen Dingen waltet nicht einheitliche Macht, sondern ein stets erst neu zu stimmendes Konzert einander souverän begegnender und häufig genug widerstrebender Sonderstaatswillen. Das Gewebe der Staatsverträge ist wenig ausgedehnt, von geringer Festigkeit und als Grundlage eines mit Sicherheit gleichmässig fortlaufenden Völkerrechtslebens nicht entfernt dem Stamme positiven Nationalrechts gleich, wozu kommt, dass die zu lösenden Aufgaben weit mehr wechseln, rascher auf- und untertauchen. Die Staatsthätigkeit in auswärtigen Angelegenheiten ist eben überwiegend durch die Regierungsmacht als Trägerin der Volkseinheit durchzuführen und sie ist in der Hand der Regierung nach der Natur der Sache ganz überwiegend Politik.

Nur soll man nicht glauben, dass in der inneren Staatsthätigkeit das Politische verhältnismässig so gar sehr zurücktrete. Auch im Inneren ist die Regierungs- und Gesetzgebungsthätigkeit überwiegend politische Arbeit. Selbst wo die Regierung nach dem Buchstaben des öffentlichen Rechts absolut ist, hat sie des Bestandes wegen darauf zu sehen, dass sie für ihre Handlungen und

Festsetzungen die Zustimmung des Volkes besitze und durch Staatsklugheit in der Leitung der Verwaltung die Unterthanen zufrieden erhalte. Vollends im Staate mit mehr oder weniger einflussreicher Volksvertretung, in welchem ein immer neues Ringen widerstrebender Kräfte und Interessen weiten Spielraum hat, sind die konstitutionellen Kräfteparallelogramme fortgesetzt in immer neue einheitliche Mittelrichtungen umzusetzen. In der Verabschiedung des Voranschlages zumal erscheint alles flüssig, von der erstmaligen oder erneuten Verwilligung der Mittel abhängig. Regierungs- und Vertretungskräfte sitzen da um die Majorität ringend am politischen Webstuhl der Zeit und weben des Volkes »lebendiges Kleid«, wobei sie oft genug ihr Brot mit Thränen essen und kummervolle Nächte durchwachen.

Bei der Verwaltung dagegen tritt die schöpferische Staatsthätigkeit weit mehr zurück; bestimmte nicht erst vom Verwaltungsbeamten zu schaffende Macht ist dem Verwaltungsbeamten für bestimmt abgegrenzte Befugnisse zur Verfügung gestellt; die finanziellen Mittel sind ihm im Etat zugewiesen; das Gesetz, das er anzuwenden und wonach er selbst zu verfahren hat, ist mehr oder weniger fest gegeben und eine unabänderliche anerkannte Technik liegt seiner Arbeit zu Grunde. Das ist die Regel.

Doch fehlt auch der Verwaltung die politische Ader nicht ganz. Wenn die richterliche Thätigkeit bei den Urteilsfällungen sich der Politik pflichtgemäss ganz entschlägt, so ist doch schon die höhere Justizverwaltung, z. B. bei Ausübung des Begnadigungsrechtes, von politischen Motiven mitbestimmt und jedes Gutachten eines Richterkollegiums über zu schaffende oder abzuschaffende Justizgesetze läuft tief in die Politik hinein. Aehnlich verhält es sich auch bei der an sich mechanisch strengen Heeresverwaltung. Vollends die s. g. innere Verwaltung heischt in ihren verschiedenen Zweigen neben dem mechanischen Dienst mehr oder weniger Politik auch der ausführenden Beamten, um für neue Einrichtungen samtheitliches Wollen zu stande kommen zu lassen, widerstrebende Interessen unter Einen Hut zu bringen, wechselnde Widerstände mit Auswahl der Mittel zu überwinden, stets aber die Neigung des Volkes dem Staate zugewendet zu erhalten; sie heisst daher auch »die politische Verwaltung« schlechtweg, z. B. in Oesterreich.

In einer dritten Richtung findet die hier vertretene Auffassung des »Wesens der Politik« eine Bestätigung. Nämlich in den Anforderungen, welche die geläuterte Volksvorstellung an den S t a a t s-

mann im Grossen und an staatsmännisches Wirken im kleinen stellt.

Aristoteles hat für die Staatsmannschaft einen »Kenner des Seienden und einen Macher des Seinsollenden« (θεωρηθικὸς τῶν ὄντων, πρακτικὸς τῶν δεόντων) gefordert. In der That muss der Staatsmann Kenner des Bestehenden, nicht bloss des bestehenden Rechtes, sondern auch alles Dessen sein, was am Bestehenden der Herstellung des Seinsollenden, der schöpferischen Staatsthätigkeit günstig ist oder widerstrebt. Vor allem muss er sein Volk kennen und mit dem jeweils gegebenen Leben und Weben der Volksseele seiner Nation vertraut sein, den Herzschlag der letzteren stets belauschen, Sach- und Menschenkenntnis im reichsten Masse besitzen. Die Bekanntschaft mit dem was ist, bildet aber doch nur die Grundlage für die Herstellung dessen, was zum Wohle des Volkes sein sollte und erst weiter oder immer neu zu machen ist. Das Wissen und Können ist im Staatsmann doch nur die Unterlage des schöpferischen Könnens, die Mitgift des πρακτικος των δεοντων.

Das Seinsollende, was der Staatsmann zu machen hat, kann nur Das sein, was seinem Volke zur gegebenen Zeit staatlich wirklich ein Bedürfnis, wahre Bedingung des Fortbestandes und der Fortentwickelung ist; dasjenige, was zur Zeit und nach dem praktischen Staatsbedürfnis des Volkes sein soll und zu gestalten ist, macht die Aufgabe wahrer Politik aus. Das Denken des Staatsmannes ist daher nicht das prometheische Denken des seiner Zeit weit voraneilenden Idealisten, welcher die ersten Funken vom Himmel holt, sondern das umsichtige Erfassen der Bedürfnisse, welche bereits im Volke leben, dessen, was eben jetzt werden soll. Idealisten, geschweige Ideologen sind nicht zu Staatsmännern geschaffen und berufen. Fast noch schlimmer als der unpraktische Idealismus, ist aber die völlige Ideenlosigkeit. Das schlaue Sichhindurchbetrügen durch ernste Lagen, das Sichherumdrücken um laut an die Pforte der Geschichte klopfende Volksbedürfnisse, das, was in Oesterreich ein leitender Minister das »Fortwursteln« und »Sichdurchfretten« genannt haben soll, ist das Gegenteil dessen, was vom Staatsmann zu verlangen ist und wirklich verlangt wird. Die praktisch weise Vorsorge und Voraussicht, Vorsehung für das gegebene Volk und die gegebene Zeit ist staatsmännische Grösse und in dieser Hinsicht haben die Römer dem, was wir heute Politik nennen, den Namen *civilis providentia* oder prudentia — nur nicht im Sinne der ideen- und gewissenlosen »Schlaubergerei« — mit bestem Grunde gegeben.

Zur Lösung seiner eigentlichen, nämlich praktischen Aufgabe gehört nun zweierlei, was vom Staatsmanne auch wirklich verlangt wird: einmal die Aufstellung und Festhaltung des Seinsollenden zu mehr oder weniger unverrückbaren Zielen und zweitens die Gewinnung der Macht, des samtheitlichen Wollens und Könnens für diese Ziele. Der Staatsmann ist also nicht bloss Vorher s e h e r des Seinsollenden, er muss auch thätiger Vorsorger, er muss im besten Sinne des Wortes ein M a c h t mensch sein, welcher für die Ziele gleich sehr der inneren wie der auswärtigen Politik die erforderliche Durchführungsmacht, die Zustimmung des Volkes und dessen Opferwilligkeit zu stande bringt.

Er muss allerdings nicht dafür die Macht aufzubringen verstehen, dass er seine Ziele stets geradeaus und auf einmal erreicht. Er darf aber das Ziel nicht überhaupt aus dem Auge verlieren, nicht stets einen Schritt vorwärts kommen wollen, um bald darauf zwei zurückmachen zu müssen. Er muss seine Kraft und Zeit so einteilen, dass sie für die Erreichung des Zieles auf welchen Wegen und Umwegen im ganzen ausreicht. Er darf deshalb die Sehne der Macht nicht für unbedeutende Kleinigkeiten anspannen, nicht mit Kanonen auf Spatzen schiessen. Er darf aber vor allem nicht ausser acht lassen, dass wenigstens bei einem rechtlich und sittlich wohlgesinnten Volke Rechtsbruch und Unmoral nicht Macht schaffen, sondern solche verderben, also unpolitisch sind, dass für an sich gesunde, auf nachhaltigen Erfolg gerichtete Politik der Machiavellismus nicht bloss ein Verbrechen, sondern eine Thorheit ist; »*folie*« ist aber in der Politik nach Talleyrand *plus q'un crime*. Klugheit ist eine Haupteigenschaft des Staatsmannes, aber Rechtsbruch und Unmoral sind nicht Forderungen der Klugheit. Die Politik als civilis providentia bedeutet nicht Verschmitztheit, nicht Ränkesucht, nicht Heiligung der Mittel durch den Zweck, nicht Unrecht und Unmoral. Diese schaffen nicht, sondern verderben die Politik als staatliche Machtkunst, als welche sich dieselbe nach der so eben beleuchteten Seite darstellt.

Die eingangs erwähnte Ausdehnung des Begriffes der Politik über das Gebiet der staatlichen Erscheinungen hinaus ist zwar eine Ausschreitung des Sprachgebrauchs, ergiebt aber für unsere Auffassung des Wesens der Politik eine Bestätigung; denn sie ist von der Einsicht in das wahre Wesen der Politik getragen. Wo im selbständigen, vom Staat unabhängigen, sei es weltlichen, sei es religiösen Leben des Volkes von politischem Verhalten und Be-

nehmen, kurz von einem »Politikus« die Rede ist, denkt man dabei immer an ein kluges Machen des Seinsollenden, an erfolgreich schöpferisches Handeln, an weises praktisches Voraussehen, an eine Gewinnung der Zustimmung widerstrebender Willen, nicht an den mechanischen Geschäftsablauf, nicht an Thatsachen stabiler Gleichgewichtszustände, noch an ewig gleiches Ableiern von Gewohntem. Sicheres Denken wird die Ausdehnung des Begriffes der Politik über den Bereich der staatlichen und der dem Staatlichen wesensgleichen kommunalen Erscheinungen zwar ablehnen müssen, aber die Anerkennung wird man auch hier selbst dem ausschreitenden Sprachgebrauch dennoch nicht versagen können, dass er im weitesten Sinn als politisch analog dasselbe ansieht, was im Gebiet des flüssigen Teiles der wirklich staatlichen Erscheinungen das Wesen der Politik ausmacht.

Wir haben in allem Vorstehenden die Politik als wirkende Staatskunst aufzufassen gehabt. Dieselbe tritt jedoch auch als Lehre im Kreise des staatlichen Forschens und Wissens auf. Es giebt Politik im Sinne einer Staatskunstlehre. Die Politik als Lehre bestätigt daher ebenfalls die hier gegebene allgemeine Charakteristik der Politik. Als Staatskunstlehre besitzt sie dieselben Eigentümlichkeiten, welche ihr als aktueller Staatsmachtkunst eigen sind. Alle wissenschaftliche Politik ist der Entwickelung des Staatlichen zugewendet. Jedoch nicht dem, was schon geworden und wie das Bestehende geworden ist; das macht vielmehr die Aufgabe der historischen Staatslehre und aller einzelnen Disziplinen der letzteren aus. Im Gegensatz zur historischen Staatswissenschaft sind die politischen Disziplinen der letzteren, soweit sie überhaupt schon angebaut sind — die Volkswirtschaftspolitik, die Sozialpolitik, die Justizpolitik, die Kirchenpolitik u. s. w. — dem schöpferischen Gestalten des erst Werdenden, dem kunstvoll erst zu Machenden, nicht dem schon Gemachten, den Aufgaben der Umbildung und der Fortbildung, der auch im Aufrechterhalten stets aufs neue schöpferischen Staatsthätigkeit zugewendet, sei es als Beschäftigung mit der Gesamtheit der politischen Aufgaben und den allgemeinen Kunstregeln, wie das zuletzt *Robert v. Mohl* in seinen drei Bänden Politik — freilich ohne einen Aristoteles oder Machiavelli auch nur entfernt zu erreichen — kenntnisreich und verständig versucht hat, sei es als Beschäftigung mit einzelnen konkreten Fragen der Fort-, Um- und Rückbildung, was das hauptsächliche Fruchtbare für die s. g. theoretische Politik, die »wissen-

schaftliche« Politik oder Staatskunstlehre ist, bleiben und immer mehr werden wird. Die staatswissenschaftliche Litteratur strotzt von Politik in diesem Sinne. Die politischen Disziplinen oder Staatskunstlehren überhaupt sind neben der rein theoretischen Staatslehre so unvermeidlich und notwendig, wie die i. e. S. sogenannten technischen Fächer — Architektur, Maschinenbaukunst, die ganze chemische, mechanische und elektrische Technologie — als Lehren der menschlich praktischen Verwertung des Naturwissens zu den theoretischen Naturwissenschaften hinzukommen.

Die Methode der wissenschaftlichen Politik ist hienach gegeben. Die Politik entwickelt Bestehendes oder ergänzt innerhalb des Bestehenden; sie fusst daher auf der Kenntnis des Gewordenseins und des Seins. Historik und Statistik sind unerlässliche Voraussetzungen derselben. Das eigenste Wesen der wissenschaftlichen Politik ist dennoch das Trachten nach der Feststellung des praktisch möglichen Werdensollens, gleich entfernt von bloss historisch-statistischer Feststellung wie von blosser Ideologie und »Prinzipienreiterei«. Der Born, woraus die wissenschaftliche Politik ihre Forderungen ableitet, ist entfernt nicht bloss die Intuition einzelner praktischer Köpfe, welche Ideen beibringen und diese gegebenen Bedürfnissen anpassen, sondern die Kundgebung des politischen Bedürfens durch das Volk, sei es, dass diese Kundgebung ungefragt oder dass sie auf Anfrage erfolgt. Die Vorbereitung der praktischen politischen Einsichten beruht heute wesentlich auf Verarbeitung der organisierten fortlaufenden Berichterstattung und der Ergebnisse besonderer Enqueten. Das praktische Ideenvermögen des ganzen Volkes unterstützt und ergänzt das praktische Ideenvermögen der führenden staatsmännischen Denker wie Praktiker. Das Letzte und Wesentlichste ist dann aber doch, sowohl beim wissenschaftlich denkenden Staatsmann als beim politischen Theoretiker die Aufstellung bestimmter praktischer Ziele des politischen Handelns. Ein gedankliches Hauptmittel hiefür ist die praktische Hypothese, die Präsumtion, d. h. die Vorannahme des Bewirkbaren, nicht die Feststellung des Wirklichen, unter Prüfung aller denkbaren Folgen der einzelnen praktischen Präsumtionen oder Bewirkbarkeiten. Das bestätigt auch methodologisch die hier vertretene wissenschaftliche Bestimmung des Begriffes der Politik.
